

О.В. СТОГОВА

*Сумы, Учебно-научный институт права, Сумской государственной
университет, кандидат политических наук, доцент*

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ВЛАСТИ В УКРАИНЕ

Одной из важнейших реформ в современной Украине является децентрализация власти, которая прямо связана с реформированием местного самоуправления и его территориальной основы.

Децентрализация как способ повышения эффективности функционирования публичной власти с середины XX века находится в поле зрения зарубежных и отечественных исследователей. В постсоциалистических странах проблему децентрализации власти начали активно исследовать в 90-е годы XX столетия. Зарубежный опыт децентрализации в Украине изучали О.М. Бориславская, И.Б. Заверуха, А.М. Школик, Е.М. Захарченко[1], А.В. Скрыпнюк[4], А.Ф. Ткачук [2; 3].

Необходимость проведения реформы административно-территориального устройства и децентрализации власти в Украине обсуждалась на протяжении всего периода независимости. Разрабатывались проекты административно-территориальной реформы, но не один из них не был реализован, поскольку наталкивался на активное сопротивление местных элит. В практическую плоскость реформы перешли после Распоряжения Кабинета Министров № 333-р, которым была принята Концепция реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине [5]. Во вступительной части Концепции перечислены основные проблемы, которые обуславливают объективную необходимость реформирования местного самоуправления. Следует подчеркнуть, что в Концепции говорится именно о реформировании органов местного самоуправления, а вопрос реформирования исполнительных органов государственной власти не рассматривается, хотя абсолютно ясно, что расширение полномочий органов местного самоуправления может быть реализовано только за счет полномочий органов исполнительной власти на местах. Предыдущие проекты реформ, как правило, предусматривали реформирование системы исполнительной власти, что и встречало активное сопротивление сотрудников этих органов.

Проведенные исследования демонстрируют, что государства, которые сформировались в рамках социалистической идеологии и правовой традиции, командно-административной системы и плановой экономики, и как следствие, с высокой степенью централизации власти, часто рассматривают децентрализацию как самоцель. Поэтому общей проблемой постсоциалистических государств была и остается необходимость проведения реформ в разных сферах общественной жизни, которые должны проводиться параллельно с децентрализацией.

Украина является ярким примером проблем, которые сопровождают процесс децентрализации в государствах бывшего социалистического лагеря. Неудовлетворенность уровнем публичных услуг и развития местной инфраструктуры, с одной стороны способствует научному и общественному дискурсу по указанной проблематике, с другой – для большинства населения непонятным до сих пор остается сам смысл понятия децентрализация.

Децентрализация задекларирована в статье 132 Конституции Украины как одна из основ, на которых базируется государственное строительство, но в соединении с принципом централизации в реализации государственной власти[6].

Закон Украины «О местном самоуправлении в Украине» наделил органы местного самоуправления значительными полномочиями. Но большинство незначительных по размерам и количеству жителей территориальных общин не в состоянии их реализовывать, что привело к фактической передаче части их полномочий на уровень района, а значит уже исполнительным органам власти, а не органам местного самоуправления. Дело в том, что на районном уровне в Украине существуют районные советы депутатов, но они не формируют исполнительных органов власти, а только аппарат совета, который обеспечивает функционирование самого совета. Исполнительным органом на уровне района является районная государственная администрация, которая четко вписана в вертикаль исполнительной власти.

Исполнительные органы местного самоуправления на уровне района и области в Украине отсутствуют, населением избираются только представительские - советы депутатов. Таким образом, местное самоуправление в Украине реально представлено исключительно на базовом уровне – уровне территориальной общины. Поэтому абсолютно логично, что реформа территориальной организации власти началась в Украине, как и в большинстве европейских государств, с добровольного объединения общин. На начало реформы, апрель 2014 года, всего в стране существовало 11338 территориальных общин. Кабинетом министров Украины была принята «Концепция реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине» [5] и разработана «Методика формирования самодостаточных территориальных общин» [7]. Концепция предусматривает создание 1500 самодостаточных эффективных объединенных общин. Для создания самодостаточных общин, для объединения их ресурсов, для решения местных проблем на первом этапе реформы были приняты следующие законы: «О сотрудничестве территориальных общин» [8], «О добровольном объединении территориальных общин» [9], «Об изменениях в Бюджетном кодексе» [10]. Областными государственными администрациями были разработаны, а советами депутатов утверждены перспективные планы объединения территориальных общин по областям. Такого плана нет только в Закарпатской области.

Закон Украины «О сотрудничестве территориальных общин» [8] создал условия для реализации в Украине пяти юридически закрепленных форм сотрудничества, что стало особенно актуальным в процессе децентрализации, когда важные полномочия исполнительной власти передаются местному самоуправлению при условии, что оно в состоянии реализовать их. Например, передача полномочий от Государственной архитектурно-строительной инспекции органам местного самоуправления предусматривает создания собственного бюро, в котором должен работать сертифицированный архитектор. Большинство сельских общин не в состоянии создать и содержать такое бюро, но они могут сделать это в рамках сотрудничества.

Закон Украины «О добровольном объединении территориальных общин» [9] стал фактически главным инструментом реформы. На основе этого закона на октябрь 2018 года в стране уже создано 838 объединенных территориальных общин (ОТО), в их состав вошли 3839 бывших местных советов, более 7,1 млн. человек проживают в объединенных территориальных общинах [11]. Среднее количество ранее существовавших общин в одной объединенной 4,6; среднее количество жителей 8448 человек. Методика формирования самодостаточных территориальных общин в Украине не предусматривает обязательное минимальное количество жителей в ОТО, как это было в некоторых европейских странах. Перспективный план объединения, который разрабатывался в областях, учитывал географические, исторические и экономические особенности каждого региона и, исходя из критерия самодостаточности, принималось решение о размерах ОТО. Около 11% общин, существовавших в Украине на апрель 2014 года, состояли из 500 и меньше жителей, бюджеты этих ОТО были преимущественно дотационными. Поэтому показатель 8448 человек в среднем на ОТО можно считать достаточным, хотя несомненным минусом реформы остается большое количество ОТО с населением меньше 5000. Создание ОТО с таким количеством жителей можно рассматривать как промежуточный этап, возможно дальнейшее присоединение к ним общин, которые добровольно не объединятся. Вторым

вариантом для них остается активное использование пяти форм сотрудничества территориальных общин, которые должны создать условия для оптимизации предоставления административных услуг. Так, на октябрь 2018 года в Украине заключено 263 договора межмуниципального сотрудничества, которые объединяют 1050 общин. В основном это сотрудничество в сфере жилищно-коммунального хозяйства, благоустройства, социального обеспечения, предоставления административных услуг.

Согласно концепции реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине, на протяжении 2016-18 годов фактически реализуется реформа местного самоуправления, и как следствие, административно-территориального устройства, поскольку добровольное объединение может производиться даже теми общинами, которые входят в состав соседних районов. Ст.7 Закона Украины «О добровольном объединении территориальных общин», предусматривала в случае объединения с территориальной общиной, которая находится на территории соседнего района, обращение областного совета к Верховной Раде по поводу изменений границ соответствующих районов. После отмены этой статьи за Верховной Радой остается право изменять границы районов, но уже после проведения первых выборов в объединенной общине. То есть можно говорить о возможности проведения административно-территориальной реформы на базовом уровне, т.е. уровне территориальной общины. При этом в Украине существует 490 районов, территория некоторых из них уже почти полностью покрывается объединенными общинами, которые имеют прямые бюджетные отношения с центром. Становится вопрос о реформировании районного уровня исполнительной власти, поскольку необходимость в нем постепенно отпадает.

Но изменения административно-территориального устройства, как и структуры и функций исполнительной власти требуют конституционного закрепления. Идея заменить районные государственные администрации представителями президента (префектами) требует внесения изменений в ст. 118 Конституции Украины об исполнительной власти в областях и районах и в ст. 119 о полномочиях местных государственных администраций. В русле децентрализации полномочия префекта не должны быть идентичными полномочиям местных государственных администраций. За ними должны оставаться исключительно функции надзора за соответствием нормам Конституции и законам Украины актов органов местного самоуправления и координация работы органов государственной власти на местах. Таким образом, децентрализация власти в Украине, кроме создания самостоятельных территориальных общин как базы эффективного местного самоуправления, нуждается и в кардинальном изменении структуры и полномочий исполнительной власти на местах, что в соответствии с законодательством Украины может быть сделано только путем внесения изменений в Конституцию. Соответствующие проекты конституционных изменений неоднократно разрабатывались и даже регистрировались как законопроекты в Верховной Раде, но не выносились на голосование, снимались еще на уровне комитетов.

Как показывает опыт стран Балтии [3], добровольное объединение общин не решает проблему децентрализации в полном объеме, поскольку всегда есть общины, которые самостоятельно не способны реализовывать полномочия, возложенные на них законом, но, в силу разных причин, не объединяются добровольно, даже при наличии финансовых стимулов. Поэтому после добровольного периода такие общины должны быть присоединены решением органов государственной власти. В 2019 году процесс добровольного объединения территориальных общин должен быть завершен, следующим этапом станет присоединение тех общин, которые самостоятельно не определяются и не будут признаны самостоятельными. Следует отметить, что самостоятельными могут быть признаны, как правило, городские общины. У большинства сельских недостаточно ресурсов, ни демографических, ни материальных, ни организационных.

Негативной особенностью процесса объединения общин в Украине можно назвать тот факт, что этот процесс поначалу рассматривался самими участниками исключительно как такой, что касался сельских общин. Города поначалу наблюдали за объединением сельских территорий со стороны, пока не оказались под угрозой быть окруженными плотным кольцом единой сельской общины. Как следствие, отсутствие собственной свободной земли для

развития инфраструктуры города, невозможность территориального роста, отсутствие места для мусорных полигонов и заводов по переработке отходов. Все эти проблемы города, окруженные единой сельской общиной, вынуждены будут решать на договорной основе, и, как показывает практика, цена вопроса может оказаться очень высокой. Столкнувшись с указанной проблемой, инициативные власти городов начали процесс переговоров об объединении с сельскими общинами, как результат 36 территориальных общин присоединились к городам областного значения. Основными причинами нежелания городских властей участвовать в процессе добровольного объединения общин были и остаются боязнь потерять инфраструктурные преимущества города, разделив их с жителями сел, и необходимость проведения первых выборов во вновь созданных общинах. Многие городские головы предпочли доработать на своей должности в существующем формате, оставив своим наследникам проблемы развития города.

Процесс децентрализации власти в Украине имеет несколько составляющих: добровольное объединение территориальных общин, сотрудничество территориальных общин для успешной реализации собственных полномочий, административно-территориальная реформа. На ноябрь 2018 года первое и второе направление реформы обеспечено правовой базой, что подкреплено позитивными результатами по реализации перспективных планов объединения общин по областям и начинающимся межмуниципальным сотрудничеством. Но административно-территориальная реформа на сегодняшний день не получила необходимой нормативно-правовой основы, поскольку этот вопрос первоначально должен быть решен на конституционном уровне.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О. М., Заверуха І. Б., Школик А. М. та ін.]; Центр політико-правових реформ. – К., Москаленко О. М., 2012. – 212 с.
2. Ткачук А. Ф. Децентралізація влади: від потреби до реалізації (робочий зошит) / Анатолій Ткачук. – К. : ІКЦ «Легальний статус», 2013. – 116 с.
3. Ткачук А. Ф. Латвія: довга дорога реформи. Робочі зошити / Анатолій Ткачук. – К.: ІКЦ «Легальний статус», 2015. – 56с.
4. Скрипнюк О.В. Децентралізація влади як чинник забезпечення стабільності конституційного ладу: теорія і практика / Скрипнюк А. В. // Віче. – 2015. – №12. – С.22-24.
5. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Постанова Кабінету міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>
6. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
7. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: Постанова Кабінету міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>
8. Про співробітництво територіальних громад: Закон України // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 34. – ст.1167.
9. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України // Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 13. – ст.91.
10. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин: Закон України // Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 12. – ст.76.
11. Об'єднання громад [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/>. – Назва з екрану.